

信息资源管理法规

随着信息技术特别是网络技术的发展,人们越来越深刻地意识到资源共享所带来的好处,信息资源共享得到了各个层面的共识,但是从目前来说,信息资源共享和交换仍然面临着一系列的问题。其中之一就是信息资源共享所引起的政策法规问题。

信息资源管理政策法规是信息资源管理的一个重要组成部分。如今,信息化已成为社会经济、文化和生活领域的重要内容,它对经济的发展产生了重大影响。信息化的发展在给人们带来新资源和新推动力的同时,也使得人们在信息交流活动中的经济关系和社会关系日益复杂,这些关系常因人为的不正当作用而产生不良的影响,如信息网络和资源安全问题,信息技术的不正当使用、信息侵权和计算机和网络犯罪等,这些问题的解决除借助于教育、道德约束等方法外,有时还需要利用政策和法律的手段进行干预。而如何有效地处理好信息领域的各种经济社会关系,则是信息政策和法规所要解决的核心问题。

3.1 信息资源管理政策法规概述

3.1.1 基本概念

1. 基本概念

信息政策法规是用来调整信息在生产、搜集、处理、累积、储存、检索、传递和消费活动中发生的各种经济关系和社会关系的规则的总和,它以信息领域的各种经济关系和社会关系为调整对象。

信息政策法规包括信息政策、信息法以及调整信息领域经济关系和社会关系的行政法规、地方性法规、自治条例、单行条例、部门规章和地方政府规章等。

信息政策是国家用于调控信息产业的发展和信息活动的行为规范和准则,它涉及信息产品的生产,分配,交换和消费等环节,以及信息行业的发展规划,组织与管理等综合性的问题;信息法规是由国家立法机关批准制定,并由国家执法机关的强制力保证实施的,调节信息领域经济关系和社会关系的法律规范的总称。

2. 政策与法规的区别

尽管信息政策和信息法规调整的都是信息领域的各种经济和社会关系,但它们却有着不同的调节内容和方向,侧重点并不相同。其区别主要表现在以下几个方面:

- (1) 信息政策运用行政手段,制定一定的政策,对信息领域的各种活动起到宏观导向作用;而信息法规则采用法律手段,运用法律手段对具体的行为起制约作用。
- (2) 作为信息活动的指导原则,信息政策会随着社会的发展和现实情况灵活变化;而信息法规在制定后相对稳定,有较长的时效性。
- (3) 在制定过程上,信息政策比较简单,并且很多机构都可以根据所在的辖区制定相应的信息政策,在执行时,由于宏观性的特点,解释空间很大,可操作性和强制执行性很差;而信息法规则依据严格的程序,由专门的立法机构制定,由于其调整的是具体的经济社会关系,因此可操作性很好,具有强制执行特性。
- (4) 在调整范围上,信息政策从信息领域的整体出发,具有很大的调整范围;而信息法并不能对信息领域的所有经济关系和社会关系进行调整,它所调整的对象是在信息活动中对国家、社会造成较大影响的各种事件,也即只有构成法律行为的关系才是信息法调整的对象。
- 从以上信息政策和法规的区别可以看出,这两种调节手段在一定程度上起到了互相弥补,相辅相成的作用,二者缺一不可。信息政策对整个信息领域起宏观调控作用,对信息法规的制定和执行具有指导作用;而信息法规则是对信息政策的具体实现,对各种经济社会关系进行实际性的调节。

3.1.2 国内外信息政策法规的发展历史

信息政策法规的研究起源于 20 世纪 50 年代末至 60 年代,60 年代后,逐渐受到各国政府的重视,成为政府和产业界关注的热点问题。早期的研究主要集中于对科学信息政策领域的研究,尤其以研究和制定旨在发展处理信息方法的政策为主。80 年代,以引进和吸收国外的经验,研究我国信息政策法规的理论体系和内容框架为主。进入 90 年代,随着现代信息技术和互联网的迅猛发展,提出了诸如网络安全、信息污染、电子犯罪、信息安全以及知识产权等多方面的问题。因此,各国以及各种国际组织都积极的致力于信息政策法规体系的重构,力图建立一个安全、规范的信息社会体系结构,以此来平衡、协调和规范信息社会的各种利益关系,为社会信息化的进一步发展提供保障。

我国信息政策法规的研究和制定起步较晚。其发展过程大致经过了以下几个阶段(见表 3-1)。

表 3-1 我国信息政策法规的发展阶段

第一阶段	1980 年以前	主要局限于科技信息政策法规的研究和制定
	主要解决科技信息系统建立和体制改革过程中所涉及的各种经济利益关系,这时的信息政策和法规层次很低,解决的是科技信息领域内的具体问题	
第二阶段	1980 年—1992 年	科技信息政策法规的全面研究和制定阶段
	主要是不断参考、引进和吸收国外的经验,研究我国信息政策法规的理论体系和内容框架,层次较高。其主要标志是,1991 年 2 月,原国家科学技术委员会以“中国科学技术蓝皮书第 6 号”的形式发布了我国第一个国家信息政策,即《国家科学技术情报发展政策》	
第三阶段	1992 年到现在	信息政策法规研究的全面展开阶段
	以国家经济体制改革和信息工作转换为契机,信息政策法规的研究和制定突破了科技信息政策的约束,更加广泛的围绕信息的生产、流通、分配和管理活动而展开,包括研究和制定信息产业政策及信息政策与信息系统安全、协调政策等。其主要标志是,1993 年 9 月,主题为“面向 21 世纪的中国信息政策与战略”的国际信息管理研讨会在北京召开。会上,众多的中外专家建议将信息产业的各个服务部门及信息产品逐步纳入政策、法制管理的轨道上来	

20 世纪 50 年代以来,世界各国的信息政策法规研究已经产生了一批重要的科研成果,极大地推动了全球各国信息产业的发展。目前,欧美发达国家已经认识到了信息政策法规研究对社会经济发展的重要性,其信息政策法规体系日益完善,所涉及的面也越来越广,从最初的对信息生产、处理和存储传输的研究,到有关产业经济、网络主权、国家安全等领域的广泛探讨;从被动的缺陷弥补到主动的预测信息领域内的各种经济利益关系,以达到提前规范,正确引导的目的。信息政策法规的研究目前已进入一个高速发展的时期。

我国是发展中国家,以信息化带动工业化,是我国现代化建设的战略问题。不断提高我国的信息化水平,是我国实现现代化的必由之路。然而,我国信息化的发展距离世界先进水平还有相当的差距,主要是:偏重于硬件研究,软件开发和信息服务等软设备的研究明显滞后;核心技术开发力量薄弱,关键硬件和软件主要依赖进口;信息资源开发严重,信息化存在大量的低水平重复建设,且各单位部门自成体系,资源共享难以实现;信息领域存在大量的安全隐患,网上交互行为缺乏政策法规的约束,导致信息管理的混乱。因此,要规范信息领域的各种行为和经济关系,必须制定相应的政策法规,才能够保证我国社会信息化的健康快速发展。

在我国,从 20 世纪 90 年代以来,信息政策法规的研究日益受到社会各界的重视与关注。1993 年,中山大学的卢泰宏教授出版了国内第一部信息政策问题的专著《国家信息政策》,引起了学术界的广泛关注。我国政府也对信息政策法规的制定给予了极大的重视。1994 年,《中华人民共和国计算机信息系统安全保护条例》出台,其目的是保障计算机及其相关配套的设备和设施(含网络)的安全、运行环境的安全、信息的安全,保障计算机功能的正常发挥,以维护计算机信息系统的安全运行。重点维护国家事务、经济建设、国防建设、尖端科学技术等重要领域的计算机信息系统的安全。1996 年北京市公安局发布了《关于加强计算机信息系统国际联网备案管理》的通告。1997 年经国务院批准公安部发布了《计算机信息网络国际联网安全保护管理办法》。到目前为止,我国已经对域名注册实施细则、计算机信息系统国际联网保密、互联网从事登载新闻业务的管理、互联网电子公告服务、互联网信息服务管理、互联网骨干网间互联服务、网上银行业务管理、计算机软件保护和互联网络域名管理办法等领域进行了相关政策法规的研究和制定,使得该领域内信息的处理和各种经济关系的解决有据可依。

同时,国家为了支持和促进信息政策法规的研究,在课题的立项方面也给予了极大的扶持和鼓励,今年来,国家自然科学基金委员会、全国哲学社会科学规划办公室和国家教育部均从不同的角度对信息政策法规领域的研究给予了资助。2000 年,国家教育部批准了由武汉大学信息资源研究中心马费成教授主持的人文社会科学重点研究基地重大项目“国家信息政策与法规体系研究”。该课题对国家信息政策法规体系的结构、我国信息政策法规制定与执行的保障机制、我国信息政策法规的国际兼容性以及建立中国信息政策法规数据库等问题展开了深入的研究,取得了一系列重要成果。另外,由上海社会科学院信息研究所张新华教授主持的国家社会科学基金项目“信息安全、网络监管与中国的信息立法研究”也在这一年里获得批准。

可以看出,信息政策法规研究在我国引起关注是在 20 世纪 90 年代初。进入 21 世纪后,随着国家信息化进程的飞速发展,信息政策法规研究受到社会各界前所未有的关注,研究成果大量涌现。

3.1.3 政策法规方面存在的问题

利用先进的信息技术,实现信息资源的优化整合,以最低的成本获得最大的效益,这是所有企业梦寐以求的。但是我们也应该看到,随着信息技术的创新、开发、引入、选择和应用,信息领域的经济关系和社会关系正在复杂化,信息化的初衷常因为人的不正当作为而被扭曲,产生了各种矛盾和冲突。例如,如何保障信息存储、传输过程中的安全性,信息作为一种无形资产也存在利益和产权等问题,在网络环境下如何保证信息资源的权利分配问题等。

当前我国正在建立的信息基础设施,也是为实现分散信息的共享,为各部门提供一个共享的信息资源平台,这些问题都不是单纯的技术措施所能够解决的。信息化过程中暴露出的问题和缺陷,使人们不得不求助于信息政策和法规,特别是“信息过程”中与人相关的问题,这可以说是最复杂、最难处理的。当然,我们应该从整体的角度、发展的眼光来理解信息化所包含的内涵,随着社会的进步,互联网的出现,信息化所涉及的领域更加广阔,牵涉的关系更加复杂,如何从政策法规的角度来规范和调整信息领域的各种活动,以达到合法、有效、安全的利用各种信息资源,正成为各国密切关注的问题。

在探讨信息政策法规的主要研究领域前,必须对信息领域存在的问题以及相应的对策有所了解。目前,信息领域存在的问题有以下几点。

1. 信息基础设施的建设问题

信息基础设施是信息化发展的基础。为加速信息化建设的步伐,改变当前的混乱局面,必须加速信息基础设施的建设。早在1993年9月以克林顿/戈尔为代表的美国政府就以《国家信息基础设施:行动计划》的出版为标志启动了美国国家信息基础设施(NII)计划。该行动计划明确了美国国家信息基础设施建设的总体目标,即:通过发展高等级的国家信息基础设施和保持美国在全球信息基础设施中的优越地位,使美国公民享用广泛的信息资源及信息服务;充分运用通信和信息技术的创新成果,通过企业、劳动者、学术界、消费者和各级政府的相互配合,以实现美国更为广泛的经济和社会目标。为了在信息高速公路上表达地理参考,使之与地理和地球有关的空间信息得以在因特网上准确地表达、描述和查询,需要建立全国的空间数据框架,为此克林顿总统又于1994年4月13日签署了“建立国家空间数据基础设施”(National Spatial Data Infrastructure, NSDI)的12906号总统令。美国计划投入4000亿美元,耗时20年建成NII。当前美国的信息高速公路和空间数据基础设施已初见端倪。为了将信息技术推进到人们的日常工作、生活和娱乐,美国副总统戈尔又于1998年1月31日提出了“数字地球”的概念。

信息基础设施建设尽管投资巨大,短期利益不明显,但是将对一个国家未来的发展产生巨大的推进作用,因此,许多国家目前都在加紧信息基础设施的建设和投资。信息基础设施,主要由计算机服务器、网络和计算机终端组成,随着计算机技术的急速发展,服务器和各种终端的数据处理及信息存储能力得到了极大的提高,制约我国信息化发展的主要问题在于通信网络,特别是像我们这样的发展中国家,网速慢、收费高已严重制约着我国信息化的进程,限制着信息资源的共享。所以,我国必须加大信息基础设施的投入和建设,只有根基打牢了,才能更好地推进信息化的发展。

2. 信息孤岛和数字鸿沟现象严重

信息化的另一个问题是“信息孤岛”和“数字鸿沟”现象严重。缺乏统筹规划的信息化的推进和建设,将导致信息传输网络不能互联互通,信息资源无法共享,形成一个个“信息孤岛”,导致信息化价值大打折扣。信息化发展到今天,其地域差异越来越大。我国目前面临三大“数字鸿沟”,即中国与世界、中国各地区之间以及城乡之间的“数字鸿沟”,这是信息时代中国所面临的三大鸿沟。从中国与世界的比较来说,中国已经成为“数字贫困”国家,我国的信息化水平和发达国家相比有 20~30 年的差距,并且这种差距正在进一步拉大。从国内各地区的比较来看,东部地区有一定的发展,而中西部地区基本上成为了“数字赤贫”地区,根据 CNNIC 最近一次的《中国互联网络发展状况统计报告》的调查结果也表明,截至 2003 年 7 月 1 日,在我国所有 WWW 网站中,东部 11 省市共占 81.2%,而西部 14 省区的总和只占到 8.1%;从城乡比较来看,农村地区完全成为了“数字边缘化”地区,广大的农村地区信息化程度几乎为零,人们根本无法享受信息化带来的好处。

“信息孤岛”和“数字鸿沟”所带来的负面影响是巨大的。研究资料表明,“数字鸿沟”造成的差别正在成为中国继城乡差别、工农差别、脑体差别“三大差别”之后的“第四大差别”,其本身已不仅仅是一个技术问题,而正在成为一个社会问题。虽然这种“数字鸿沟”的存在是一个客观事实,但如果有关方面任由信息技术加剧这种差距,势必会引起地区之间严重地两极分化,引起社会的动荡不安。“数字鸿沟”的出现主要与资金和人才有关,有关部门应尽快找出原因,出台援助中西部地区信息化发展的法规,必要时国家应给予一定的优惠政策。鼓励中西部地区的信息化建设,尽可能的缩小这种差距。

3. 提高技术创新能力,制定自己的技术标准

技术创新是企业赖以生存的支柱及持久发展的动力,我国信息业总体来说大而不强,技术创新能力十分薄弱,主要表现在两个方面。首先,科学技术进步对经济增长的贡献率比较低,技术创新效果不够理想。以技术创新为核心的技术进步对经济增长的贡献率只有 30%,西方发达国家则达到 80%以上。科技成果商品化、产业化程度比较低,具有一定应用面的重大科技成果的转化率仅 20%左右。其次,引进技术的消化吸收和二次创新的能力薄弱,主导产品的技术和装备主要依靠国外。引进后的改进和二次开发的比例很低,重复引进或多次引进现象严重,形成“引进—落后—再引进”的恶性循环。^[5]

造成这些问题的原因是多方面的,主要原因有:第一,企业技术创新主体地位尚不明确,企业技术创新机制尚未形成。这首先同一些企业的产权关系不明确有直接关系。企业产权关系不明确,国家作为投资者的所有权和企业的法人财产所有权不分离,企业的法人实体和市场地位不明确,大大削弱了其进行技术创新的利益驱动力和风险意识。第二,科技资源的配置还没有实现市场化。科技组织的形成、科技人员的流动、科技成果的评价受到许多非市场因素的制约。第三,企业技术研究和开发的投入不足。近年来,我国的研究和开发投入占国内生产总值的比例不到 1%,与欧美国家的 2.5%~3%的比例相差较大。研发经费主要靠政府投入,企业只占到 20%左右。第四,企业发展的重点没能更多地投向科学技术。企业主要的注意力放在扩大生产规模,增加产品数量上。没有走科技创新带动生产的道路。第五,引进和消化、吸收、创新紧密结合的机制还没能完全建立起来。

另一方面,我国缺乏自己的核心技术标准,产业界流传着这么一句至理名言:制造产品不如出售技术,出售技术不如制订标准。所谓信息技术标准化就是围绕信息技术开发、信息产品的研制和信息系统建设、运行与管理而开展的一系列标准化工作。在高新技术产业,一个标准的制订,将会对产业的发展起到举足轻重的影响。国外流行的做法就是把核心技术做在标准中,如果要使用这些标准,就必须交纳高额的使用费。我国在过去对技术标准的重要性认识不够,导致技术标准在国际上寥寥可数,特别是高新技术,几乎没有多少优势可言,连占世界相当份额的 DVD 厂家,真正把自己的品牌开拓到国际市场上的也很少,在某些行业甚至出现“整个产业为国外某公司打工”的现象。这里有一组统计数据:中国 DVD 厂商每年向国外厂商缴纳 30 多亿人民币的专利费,超过了中国前 10 家 DVD 厂商的年利润之和;英特尔凭借在华垄断地位,仅在竞争价格方面攫取的不合理收入就高达 57 亿元人民币,远超中国前 10 大 IT 厂商年利润之和;微软公司在中国通过打击盗版获取的收入约为 20 亿元人民币,甚至超过了中国前 10 大软件公司年收入之和^[6]。由此可见拥有带有核心技术的标准,就可以使企业获得丰厚的专利费。所以,要想在国际市场立足,我国政府和企业应该转变经营观念,仅借助他人技术标准毕竟是权宜之计,推进具有自主知识产权体系的技术标准才是唯一的出路,走技术创新的道路,通过新技术,带动新产品,彻底改变目前我国企业处处受制于人的局面。

4. 政策法规宣传力度不够

我们不仅要创建自己的知识产权,还要把国际规则贯穿到产品研发、生产、销售的各个环节,为我国顺利进入国际信息领域做好准备。发展自我核心技术在今天已为越来越多的企业所接受,但是,把国际规则贯穿于研发、生产、销售的过程并未为人们所完全认知,特别是如何将规则贯穿于其中的各个环节,我国多数企业还处在摸索阶段。一方面,缺乏全面掌握国际知识产权规则,熟悉相关国际案例的人才,另一方面,缺乏接受不公平游戏博弈洗礼的经历和处理相关国际案例的经验。

同时,要加强宣传力度,提高全社会信息化政策法治意识,信息产业的推进与发展,离不开全民信息化意识,特别是提高全民信息产业政策与法制调整与促进信息产业的规范意识。而这种意识的提高与普及,离不开有效的宣传与教育。为此,要做到两个“加强”:首先要加强信息政策与法规宣传力度。各种宣传媒体应用一定的篇幅、版面、时间对信息产业和信息产业政策与法规的内容、特征、作用、发展方向和发展规律等方面进行普及教育,或开专题讲座,以此促进和提高全民信息政策法治意识。其次,加强教育与培训的力度。全民信息政策与法治意识的培养要充分运用全日制教育、社会业余教育、行业培训教育等教育形式和途径,全方位、多层次、多渠道的展开。在全日制教育中,应从中小学抓起,在相关的课程中加入信息化知识信息政策法治意识的内容。

经过多年的发展,我国虽然已在诸如网络域名注册管理、计算机信息安全、国际联网管理、计算机信息系统安全专用产品管理及公众多媒体通信管理等方面,制订了一系列法律法规,如《中国互联网域名注册管理规定》、《计算机系统安全保护条例》、《计算机信息网络国际联网管理暂行规定》等。这对于网络环境的有序化、法律化起了很好的作用。但我国信息政策法规的立法还处于初步阶段。仅就目前已出台的信息法律规范而言,绝大部分是分散的、无章的,缺乏内在的有机统一和协调,其对信息产业领域的各种活动和社会关系的调整是零

乱的,不能起到主动调节规范的目的。当目前的这种状态不能满足信息化更进一步的发展的时候,人们才开始意识到了这个问题。我国的信息政策法规的体系结构可以从两个方向上进行研究,在纵向,可以形成适应国家信息化需要的能促进我国信息化发展的法规框架,初步形成地方性法规、政府规章和规范性文件三个层次的规范体系;然后,在每个层次上,从横向按照内容将信息政策法规体系划分为信息技术、信息网络、信息市场、信息资源、信息产业、信息人才等一系列不同类型的政策法规,使我国信息化发展走上法律化道路,避免信息领域的无序和混乱现象。

3.2 信息政策法规体系结构

3.2.1 信息政策法规体系的设计

1. 分类

信息领域涵盖面很广,按照国立莫斯科法学院 B. A. 科佩洛甫博士的分类,信息领域可以分为如下几类:

- (1) 实现信息检索、获取、传递和应用的领域;
- (2) 原生和派生信息的生产与传递的领域;
- (3) 信息资源形成、信息产品制造、信息服务提供的领域;
- (4) 信息系统(自动化信息系统、数据库、知识库)及其他信息遥传技术建立和应用的领域;
- (5) 信息安全手段和软件制造与应用的领域。

这里,信息政策法规是一个尽可能地覆盖其理应涉及的这些信息领域,单一化的且标准统一的信息政策或法规是不可取的,在设计信息法规体系的时候,应当遵循一些基本的准则和方法,这些准则和方法应该和各国、各行业部门的情况相适应,应该是国家、行业部门信息化工作的根本任务和工作重心的具体体现,并且随着时代的发展、技术的进步而不断变化。具体表现如图 3-1 所示,信息政策法规体系包括信息领域信息化、区域信息化、企业信息化、社会信息化、教育信息化等几个方面,涉及到信息技术应用、信息资源、信息网络、信息技术和产业、信息化人才、信息化政策法规和标准 6 个紧密关联的要素。

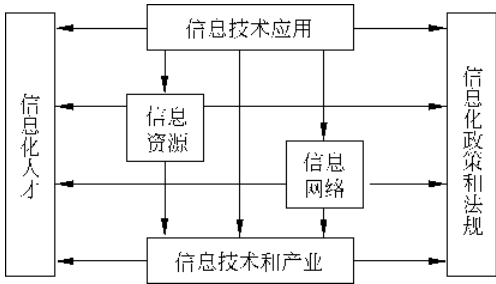


图 3-1 信息化要素及相互关系

2. 信息政策法规的制定原则

信息政策法规的制定需要按照一定的原则来实现,主要的原则介绍如下:

1) 系统性、科学性原则

在当今人类的社会生活当中,人类的活动与信息活动密切相关,信息资源的开发利用、信息产业的发展、信息市场的建立和管理以及信息化应用日益普遍,并使得信息领域的经济关系和社会关系日益复杂和多样化,这强烈的要求我们在设计信息政策法规的时候从系统性原则出发,综合的考虑问题,制定出尽可能全面的信息政策法规,而不是单一的政策或法规。在该政策法规体系中,横向上的信息政策法规联系着各类政策法规,与它们相辅相成,相互补充;纵向上的信息政策法规含有各种层次政策法规,上下兼顾、相互嵌套,并逐级具体化,使各种信息活动在该政策法规体系中有法可依。

另外,信息政策法规体系是人类认识理性化的体现,要求其具有导向力和约束力,能够主持公道,伸张正义,实现社会公平和公正。在信息政策法规设计的时候,既要体现国家和政党的意志,又要与实际情况相符合。为了减少失误,应该采用科学的方法,实事求是,一切从实际出发,并注意信息法规体系层次分明、边界确切、内容设置恰当,系统地、科学地制定好信息政策法规。

2) 经济性原则

该原则有两层含义,它既针对国家信息政策法规的制定过程,也针对国家信息政策法规的具体内容。国家信息政策法规本身在社会信息化的发展过程中是能够发挥出经济效益的。然而有得也就必然有失,得与失总是统一的。国家信息政策法规作为“制度”的一种具体表现,它的制定或者说一种制度的供给也是符合适用于普通经济物品的成本——收益分析这一经济学基本原则的。具体地讲,国家的发展、社会的进步在从所制定出来的信息政策法规获得收益的同时,也要相应地付出代价,因为信息政策法规的制定要花费相应的人力、物力与财力,因而是要付出成本的。当制定成本超过了所获得的收益时,这个政策法规是缺乏经济效率和效益的。因此,从经济性原则出发,在制定国家信息政策法规时要使其整个制定成本小于社会从它所获得的收益,否则该政策法规需不需要加以制定很值得慎重考虑。另一方面,国家信息政策法规本身也应该具有像经济法律一样的经济功能,即能够起到降低交易费用、提高经济效益、提供激励机制、减少不确定性、将外部性予以内部化以及促成合作等经济作用。国家信息政策法规在社会信息化进程中的出现,要能够有助于信息资源与信息技术本身的效益的发挥。

3) 协调性原则

信息政策法规体系是整个社会大系统中的一个子系统,它是国家政策法规体系的一个有机组成部分。因此在设计信息政策法规体系时,应当立足于全社会,顺应时代,从信息、经济、科技、社会发展的共同需要出发,要和经济建设、科学建设、科学技术和社会发展同步。

一方面,在信息政策法规体系的内部,各具体的政策法规之间要相互促进、相互补充而不能出现相互抵触的现象;另一方面,国家信息政策与法规是国家对信息活动进行宏观管理的重要手段,信息政策与法规各有不同的类型,比如,信息政策可划分为科技信息政策、经济信息政策、文化信息政策等,可划分为国际信息政策、国家信息政策、地方信息政策等,也可以划分为政府信息政策、企业信息政策、个人信息政策等,还可以划分为信息产业政策、信

息市场政策、信息技术政策、信息服务政策、信息传播政策等；信息法律则包括知识产权法、邮电法、电信法、新闻法等；这些信息政策与法规的功能各不一样，因此，我们在制定信息政策和法规时，应充分注意政策与法规的分工与协调，注意信息政策法规与现行社会有关法律的协调一致。

为了全面、深入地反映信息领域各种经济关系和社会关系，信息政策法规体系结构的设计要遵循可持续发展的思想，以原有政策法规为基础，相互协调，保持两者内容上的连贯和效力上的衔接。

4) 稳定性原则

信息政策法规一旦制定，就要在保持其相对稳定性，否则，随意更改就会损害政策法规的威信，产生不良的影响。但是在适当的时候，需要按照国情和各行业部门的情况适当的更改，这时政策法规呈现出一定的阶段性，但总体上，还是不能脱离其工作的实质，要保持一定的连贯性。

5) 导向性原则

政策法规要在导向上有所侧重，在政策导向上有所侧重是世界各国通行的做法。任何国家信息政策的制定都以信息环境为依据，国家一般根据本国某一时期社会经济发展的状况、需要发展的重点领域来制定信息政策。信息政策法规体系应该旨在促进信息技术和信息网络的应用，推动信息产业的发展和信息资源的管理及开发利用，促进信息人才的培养，提高信息化在国民经济和社会发展中主导作用的效果等方面加以引导。

6) 周期性、弹性原则

每一项政策法规都有其生命周期，一般一项政策法规要经历政策法规需求、分析、制定、公布和实施、评价五个阶段。信息政策法规也同样有其生命周期，信息政策法规不是一成不变的，它仅在其生命周期内保持相对稳定性，当情况发生变化时，新的信息政策法规将制定出来，同时原有的就需要废止或重新修订，这就是信息政策法规的周期性和弹性。

周期性原则要求我们认清信息政策法规的发展规律，在分析、制定、公布和实施、评价的时候按照规律办事，不能脱离实际来想问题，办事情。弹性原则要求国家信息政策法规不仅仅是作为当前已存在的信息活动的总结、概括与提炼，还要具有导向、预示的功能，能够对信息技术的前沿发展和信息社会日新月异的变化趋向有所预见，以便当前已有的国家信息政策法规能够根据环境的变化和事态的发展而及时地进行补充和修改。总之，弹性原则要求制定国家信息政策法规时能够克服政策法规的滞后性通病，对未来发展具有前瞻性与容纳性、对新的情况留有余地，做到适度超前，以便随时根据新变化、新发展进行局部乃至全局的自我调整，从而做到实事求是，与时俱进。

总之，信息政策法规体系的建立除了需要遵循上述原则以外，制定的时候还需要充分考虑各相关权利主体的利益和地位，通过立法规范主体行为，创建一个适于各行为主体发展的政策法律环境；必须考虑到信息技术和信息产业的未来发展，具有前瞻性，要立足现实并与长远发展相结合；必须考虑到信息活动的跨行业、跨地域的特性，将信息政策法规置于社会结构、产业结构、技术结构以及国际关系的大背景之下通盘考虑，加强信息产业与其他产业、国内法与国际法的协调。

3.2.2 信息政策体系结构

1. 信息政策的分析模型

1) 莫尔矩阵模型

1993年,莫尔在“面向21世纪的中国的信息政策和战略国际研讨会”上提出了一个分析信息政策的二维矩阵模型,用以确定信息政策的主要范围和问题以及不同信息政策之间的联系,勾画了信息政策设计和评价的基本框架(见表3-2)。

表 3-2 莫尔的信息政策矩阵

要素 层次	信息技术	信息市场	信息工程	人力资源	立法条例
产业层次					
组织层次					
社会层次					

莫尔矩阵模型包括3个层次(产业层次、组织层次、社会层次)和5个信息政策的要素(信息技术、信息市场、信息管理、人力资源、法律法规),认为信息政策在产业、组织和社会3个不同的层面上共同发挥作用:

(1) 产业政策层面。

主要考虑本国经济中信息部门的发展问题,研究信息政策如何规范信息服务部门的发展,使信息产业、信息产品和服务市场健康发展。产业政策层次应该主要考虑如下问题。例如:如何满足个人、企事业单位和其他利益阶层对各种信息的需求;如何制定合理的信息产业政策使用户能从中受益;如何促进信息的服务,特别是科学、技术和商业信息服务,使国家的产业发展更加顺利。

(2) 组织政策层面。

信息组织政策的目标是让组织对信息资源进行管理和处理来确保组织机构能够有效地利用信息资源,提高生产力、效力和竞争地位。主要内容是:开发使用信息工具和标准,促进组织机构间及组织内部的开发和研究;促进信息传输和利用,并通过信息技术和工具实现资源共享,以此来提高效率和竞争力。

(3) 社会政策层面。

该层面考虑与个人和社会团体相关联的信息需求与信息供给,研究人们利用信息的方式,确保公民能够有效地利用社会、政治和经济信息,并获取社会所提供的利益。该层面主要内容包括:发展信息网络,满足社会团体对信息的需求;开发服务于公民的公共信息服务系统,详细说明公民权利的范围和国家信息提供的责任;确保通信技术和其他技术障碍不再危及某些信息获取所应有的公平性原则等。

这3个层次是相互依赖、相互影响、相互促进,即相辅相成的关系。我们在构建国家信息政策体系时,应该从最大限度地发挥政策的不同作用出发,把国家信息政策体系建成一个有中国特色的,具有开放性、层次性、兼容性的科学体系。即建设国家信息政策体系应“立足于我国国情,立足于为建设有中国特色的社会主义服务”。

2) 模型的应用

在制定政策的过程中,还应发展一些更具体的目标,如抵制信息垄断、政府的信息公开、保障公民方便和平等地获得信息的权利、发展信息网络以满足社会的信息需求等。而在每一个层次上,都要研究决定信息利用方式的信息技术、信息市场、信息管理、人力资源和法律法规 5 个方面的因素:

(1) 信息技术因素。信息技术是影响社会信息化发展的重要因素,几乎所有的信息政策都涉及技术标准的问题。信息技术政策的目标概括为“3R1L”——通过信息技术的利用,确保信息在正确的(right)时间,以最低的(lowest)成本,通过正确的渠道传递给正确的用户。这样,具体的内容就是,一方面积极发展远程通信基础设施,使所有的组织机构能方便地利用信息服务和工具;另一方面建立法规机制,鼓励组织机构采用各种信息处理系统。

(2) 信息市场因素。信息市场不仅仅局限于商业信息的交换,而应面向所有的信息交换。信息市场因素涵盖相互作用的供求双方所有的信息交换过程,其目标是建立有效的市场机制,刺激信息的供给和需求。具体来说包括如下内容:制定合适的价格战略,最大限度地促进信息的利用;领会和把握信息服务市场的经济特征;促进组织机构内部信息的市场化;确认免费利用信息的类型;充分利用国际信息市场开展信息服务。

(3) 信息工程因素。信息工程涵盖了信息的获取、生产、传输、存取直至表达和综合的各个方面,是促进信息的管理和利用的所有活动和过程。信息工程政策的目标是确保国家在信息工程领域的研究与开发中居于领导角色,确保国家信息系统从最新的技术中受益。内容有如下几种:促进信息产业领域的信息工程创新;促进各团体、个人与信息产业之间的交流;促进信息领域之间的相互联系;发展信息工程能力,鼓励信息产业领域的工程开发与应用。

(4) 人力资源因素。人力资源政策目标是通过教育和培训,提高公民的信息意识,促使人们拥有信息处理和利用的技能,把握信息密集型社会所带来的各种机会。其内容首先是培训管理人员和其他各类人员,使之能将信息作为组织机构的一种资源来加以有效利用;其次是确保国家拥有一定量的训练有素的信息专家,以满足信息产业的需求,再者,要求具有基本的信息文化水平的大众,这样才能很好地利用信息资源。

(5) 立法条例因素。在信息交换和利用领域中构建法规框架,保护知识产权和其他相关利益,非常重要。通过立法条例,可以在权利和责任之间达成一种平衡,以此适应由于信息技术的迅猛发展而导致的需求的变化,并能够在保护知识产权和其他相关利益同时,鼓励信息资源的开发和利用。通过立法条例,可以确保信息产业从全球性的协议(如 GATT)中获取最大的利益,也可以确保个人信息和数据达到适度的保护。通过提供全球可接受的知识产权框架,可以促进信息产业的发展。

2. 信息政策的体系结构

体系结构是国家信息政策法规的“躯干”和“骨架”,体系结构问题是国家信息政策法规研究的基础理论问题。只有将国家信息政策与法规体系的框架结构搭建起来后,才能有的放矢地进行国家信息政策与法规体系的建设,明确国家信息政策与法规体系的内容范围。

对于信息政策(不论是科技信息政策还是社科信息政策)的体系结构问题,我国很多学者从不同角度予以了阐释,有的认为可分为纵向和横向两个层次;有的认为可分为宏观、中观和微观三个层次;也有的直接将信息政策分为总体情报政策、文献工作发展政策、情报研